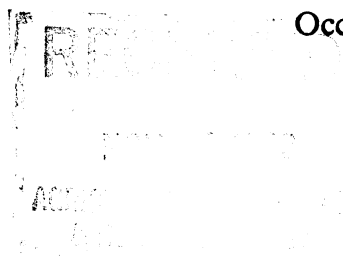


9.04
1992
406

AGR. ECON. & RUR. SOC.
RUR. ECON. &
THE OHIO STATE UNIVERSITY
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099



Economics and Sociology
Occasional Paper No. 1990

REFORMA FINANCIERA Y SUPERVISION PREVENTIVA EN COSTA RICA

Claudio González Vega

Noviembre 1992

Proyecto Servicios Financieros
Ohio State University
y
Academia de Centroamérica
Costa Rica

Agricultural Finance Program
Department of Agricultural Economics
and
Rural Sociology
The Ohio State University
2120 Fyffe Road
Columbus, Ohio 43210-1099

Abstract

This paper examines the role of financial reform within a structural adjustment program. It discusses two potential functions of the financial system: as a tool for market integration and as a fiscal instrument. In its former role the system provides monetization, currency exchange, intermediation, and risk management services. In the latter role, taxes are levied and subsidies granted through the financial system and planning criteria, rather than market forces, are used to allocate resources. Financial reforms with a strong fiscal objective are doomed to failure. Market-oriented reforms must face several dilemmas. In a bank-dominated system, the potential conflict between the monetization and intermediation functions highlights the importance of prudential supervision. Increased competition increases the burden on the supervising authorities, as well. Structural adjustment programs drastically alter the profitability of borrowers, changing the performance of existing portfolios. The paper briefly discusses proposals to deal with these issues in the Costa Rican context.

REFORMA FINANCIERA Y SUPERVISION PREVENTIVA EN COSTA RICA¹

Claudio González Vega²

I. Cambio estructural y reforma financiera

El proceso de transformación estructural al que la economía costarricense se encuentra sometida en estos momentos no es un fenómeno local y aislado. Forma parte de todo un movimiento histórico de transformación dramática de la economía mundial. En alguna medida esta transformación ha sido consecuencia de revoluciones tecnológicas, tanto en métodos de producción como en comunicaciones, que han hecho las fronteras entre los países cada día más obsoletas desde una perspectiva económica. Inevitablemente, el mundo se hace cada día más competitivo.

En mucho mayor medida, estas transformaciones han sido también el resultado inevitable del fracaso de sistemas de organización de la actividad productiva y de estrategias de desarrollo económico que no eran sostenibles. Tal ha sido el caso de la planificación

¹ Conferencia dictada en el Seminario AGEF-Academia de Centroamérica, celebrado en San José el 21 y 22 de julio de 1992, con patrocinio del Proyecto Servicios Financieros (PSF) y la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF) de Costa Rica. El PSF es ejecutado por Ohio State University y la Academia de Centroamérica, con financiamiento de la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID).

² Profesor de Economía y de Economía Agrícola en Ohio State University; Director General del Proyecto Servicios Financieros. El autor agradece los comentarios de Arnoldo Camacho, Rodrigo A. Chaves y Thelmo Vargas. Las opiniones expresadas son personales.

central y de los intentos por sustituir al mercado con los mandatos y decretos de una burocracia centralizada, en la antigua Unión Soviética y en Europa del Este.

Tal ha sido el caso del intervencionismo en el funcionamiento del mercado en los países en desarrollo y de los intentos por controlar política y administrativamente los precios y las cantidades de bienes y servicios. Tal ha sido el caso del proteccionismo y de los intentos por favorecer a unos sectores de actividad económica con subsidios y otros privilegios, a costa de otros sectores. El proteccionismo ha venido seguido a su vez del gremialismo y de los intentos por parte de diferentes grupos de interés por afectar la asignación de los recursos y por modificar los precios relativos desde la arena política y no a través de la oferta y la demanda.

En todas partes del mundo, la planificación central, el intervencionismo, el proteccionismo y su hermano gemelo, el gremialismo, implicaron elevados costos sociales y destruyeron el dinamismo de la economía, llevando al estancamiento de la producción y a las crisis fiscales. En todas partes del mundo estos procesos se hicieron insostenibles y, por eso, la transformación estructural de las economías es hoy un fenómeno universal.

Estos vientos de cambio soplan con fuerza en toda América Latina, con la que Enrique Iglesias ha llamado "la revolución silenciosa". Después de 40 años de intervención estatal paternalista y de proteccionismo aislacionista, los principales países del hemisferio han ido reconociendo la importancia del funcionamiento eficiente de los mercados para el crecimiento económico. La gran mayoría se encuentran, por eso, enfrascados en un proceso, más o menos ambicioso, de transformación estructural. Quedarse aislado en este proceso de transformación de la economía mundial sería condenarse a la pobreza.

Los sistemas financieros de los países en desarrollo estuvieron organizados, durante las últimas décadas, desde esa misma perspectiva dirigista e intervencionista. El propósito de la regulación de los mercados financieros fue:

- (a) controlar los precios de las transacciones, a fin de poder otorgar subsidios a través de las tasas de interés (o imponer tributos a través de la inflación) y
- (b) controlar las cantidades (es decir, los montos de crédito), para poder reorientar los flujos de recursos a favor de ciertos grupos de actividad económica (y afiliación política), a expensas de otros, y controlar el uso de los fondos, para fomentar usos particulares y desestimular otros, independientemente de las fuerzas del mercado y de la rentabilidad social de los recursos. Eventualmente, el sector público fue cada día el beneficiario mayor en la canalización de los recursos, desplazando al sector privado y perjudicando el crecimiento económico.

Como en otras áreas de actividad económica, el proteccionismo y el intervencionismo excesivo en los sistemas financieros tarde o temprano llevaron a la represión de los mercados, a la desintermediación y a la crisis y se hicieron insostenibles. Ante la crisis y en reconocimiento del elevado costo social incurrido, ya insostenible, el proceso de ajuste estructural en todos los países ha incorporado, en mayor o menor medida, intentos de reforma financiera. Costa Rica no ha sido la excepción.

II. Objetivos de la reforma financiera

No todos los intentos de reforma financiera han sido exitosos. Muchas razones explican estos resultados, pero no es este el momento ni el lugar para examinarlas. Un

determinante de éxito importante es, sin embargo, una definición clara y precisa de los objetivos que se persiguen. Los objetivos de una reforma financiera están íntimamente vinculados, a su vez, con las funciones que se le atribuyen al sistema financiero.

A un nivel muy general, al sistema financiero se le pueden asignar dos tipos de funciones básicas:

- (a) primero, el sistema financiero puede fungir como un mecanismo para la integración de los mercados en una economía (es decir, como un instrumento para el crecimiento económico) y
- (b) segundo, el sistema financiero puede servir como un instrumento de planificación y como un mecanismo fiscal (con funciones principalmente redistributivas).

El sistema financiero es un componente crítico de la infraestructura institucional necesaria para que los demás mercados en una economía funcionen bien. Como carreteras y como comunicaciones, la prestación eficiente de servicios financieros es indispensable para lograr una mejor integración de los mercados de bienes, servicios y factores de producción.

Este impacto positivo sobre la productividad de los recursos disponibles resulta de la eficiencia con que sean suplidos una serie de servicios financieros:

- (a) Los servicios de monetización de la economía son indispensables para una elevada integración de los mercados de bienes, servicios y factores de la producción.

Al reducir los costos de transacciones en estos mercados, la monetización fomenta procesos poderosos de aumento en la productividad de los recursos, tales como la especialización y la división del trabajo, la competencia y el aprovechamiento de economías de escala y de tecnologías modernas. Un sistema de pagos ineficiente aumenta los costos de

participar en el mercado y reduce las oportunidades para aumentar la productividad de los recursos.

- (b) Los servicios de cambio de monedas favorecen las relaciones económicas internacionales, llevando el aumento de la competencia, la especialización y las economías de escala más allá del confín reducido del mercado nacional.

Una mayor integración al mercado mundial es indispensable para aprovechar mejor las oportunidades de generación de ingresos existentes.

- (c) Los servicios de intermediación financiera son indispensables para mejorar la asignación de los recursos.

En una economía con mercados fragmentados existe una mala correlación entre oportunidades productivas y disponibilidades de recursos. Muchos productores con buenas oportunidades productivas con frecuencia no cuentan con recursos propios suficientes para aprovechar esas oportunidades a plenitud. Otros agentes económicos, con alguna disponibilidad de recursos, podrían no contar con oportunidades productivas propias suficientemente atractivas y se verían así forzados a destinarlos a actividades menos rentables. No hay ninguna razón para suponer que quienes en un momento determinado tengan capacidad para ahorrar, también posean, en ese momento, las mejores oportunidades de inversión.

Mediante el traslado de fondos, desde unidades superavitarias, donde se generan tasas marginales de rendimiento comparativamente bajas, hacia unidades deficitarias, las que sí pueden alcanzar tasas marginales de rendimiento comparativamente elevadas, estos servicios de intermediación permiten la división del trabajo entre ahorrantes e inversionistas. El propósito de la intermediación es así el traslado de poder de compra, desde agentes,

actividades y regiones con oportunidades inferiores (de baja rentabilidad), hacia agentes, actividades y regiones con mayor potencial de crecimiento.

La intermediación financiera implica, en consecuencia, tanto la captación de depósitos como el otorgamiento de préstamos. Servicios eficientes de captación de depósitos son indispensables para una buena asignación de los recursos. La oportunidad de depositar permite eliminar otros usos poco atractivos de los recursos, ya que ni siquiera generan un rendimiento mayor a la tasa de interés que se le paga al depositante. La movilización de depósitos sirve así para destruir malos usos de los recursos. A través del intermediario, ese poder de compra sobre los recursos así liberado se le traslada a los deudores, con oportunidades comparativamente más rentables.

Mediante el cobro de una tasa de interés de mercado por los préstamos se busca identificar proyectos de inversión suficientemente rentables. Mediante el pago de una tasa de interés de mercado al depositante se le permite participar en los frutos de esos proyectos más rentables. Entre menor sea la diferencia entre esas tasas activas y esas tasas pasivas de interés, mayor será la eficiencia en el proceso de intermediación y más mejorará, por esa razón, la asignación de los recursos.

El papel del sistema financiero es crítico durante procesos de ajuste estructural cuando, ante cambios en los precios relativos, se deben producir reasignaciones importantes de los recursos. Un proceso de ajuste estructural no es para dejar las cosas como estaban, debajo de un delgado barniz de mejoramiento. Un proceso de ajuste estructural busca modificar profundamente la rentabilidad relativa de los distintos sectores y actividades, para que reflejen mejor las ventajas comparativas del país. La intermediación financiera juega

un papel crítico como mecanismo facilitador del traslado de recursos de unos sectores a otros. Si el sector financiero se queda rezagado en este proceso, será un obstáculo formidable para la reasignación que se busca de los recursos.

- (d) El sistema financiero facilita, además, la acumulación de depósitos de valor, ya sea como reservas de precaución ante emergencias, ya sea como reservas para especulación, que permitan aprovechar oportunidades futuras.

Los mercados financieros ofrecen, además, mecanismos para identificar mejor, distribuir y compartir entre varios los riesgos, o reducir el riesgo global, mediante la diversificación de las carteras de inversiones. Estos servicios de manejo del riesgo son indispensables para fomentar la empresariedad en la economía. Con frecuencia, proyectos de alta rentabilidad conllevan también un riesgo elevado. Instrumentos para manejar ese riesgo facilitan la inversión productiva.

En resumen, a través de la prestación eficiente de servicios de monetización de la economía, de cambio de monedas, de intermediación entre unidades superavitarias y unidades deficitarias, de acumulación de depósitos de valor y de manejo del riesgo, el sistema financiero contribuye a la ampliación y mayor integración de los mercados, con un impacto positivo importante sobre la productividad de los recursos disponibles, es decir, sobre la eficiencia con que estos recursos son asignados; sobre la tasa de crecimiento económico, a través de su efecto sobre los procesos de ahorro e inversión y sobre la estabilidad macroeconómica y el manejo microeconómico eficiente del riesgo.

Por otra parte, como instrumento fiscal, el sistema financiero sirve para captar impuestos y para otorgar subsidios (implícitos y explícitos). Desde luego, las transacciones

financieras pueden ser gravadas abiertamente: con impuestos a los intereses devengados por los depositantes; o al monto de sus transacciones, como en el caso del impuesto propuesto por el Diputado Tovar Faja; o con impuestos a las utilidades de los intermediarios.

Lo más importante, sin embargo, es el uso indirecto del sistema financiero como un mecanismo para imponer tributos o para otorgar subsidios. Tal es el caso del impuesto inflacionario, que erosiona el poder de compra de los activos financieros con rendimientos fijos. Tal es el caso de la sobrevaluación de la moneda nacional, que hace a los activos financieros extranjeros comparativamente más atractivos que los nacionales. Tal es el caso de los encajes obligatorios no remunerados, que expropian parte de los depósitos movilizables. Tal es el caso de las restricciones a las tasas de interés que es permitido pagarle a los depositantes, con las que se grava indirectamente el rendimiento de los ahorrantes. Con estos impuestos se obtienen recursos de unos grupos para financiar gastos del sector público o para subsidiar a otros grupos. En todos los casos hay una redistribución de poder de compra, con frecuencia regresiva.

A su vez, los subsidios se otorgan por medio de tasas de interés artificialmente bajas que se le cobran a deudores privilegiados; por medio de la falta de vigor en la recuperación de la cartera, con lo que se termina regalando el principal; por medio de moratorias, condonaciones de deudas y de leyes como FODEA; por medio del salvamento de bancos, el que modifica el perfil de riesgos para los accionistas y los hace menos cuidadosos en el manejo de la institución y por medio de las exoneraciones fiscales a favor de ciertos intermediarios.

Con los toques de cartera, los cuadros de avío y otros instrumentos de crédito dirigido se busca, además, promover unos sectores de actividad económica a expensas de otros. Desde mediados de la década de los setentas, el sector público se benefició con participaciones crecientes en el crédito interno, desplazando al sector privado en la cartera de los bancos. Las crisis del sector financiero de la década de los ochentas estuvieron precedidas por un aumento desmedido de la participación del sector público en la repartición del crédito interno.

Estos impuestos y subsidios implícitos usualmente incrementan el margen entre las tasas de interés pasivas y activas y reducen la eficiencia de la intermediación financiera. La disminución en el rendimiento o el aumento en los costos de los instrumentos financieros afectados por los impuestos crea incentivos para su evasión. Estos impuestos pueden ser eludidos fácilmente, cuando el agente económico evita colocarse en la situación en que tiene que pagarlos; es decir, cuando no utiliza los servicios financieros correspondientes. Estos impuestos son fáciles de eludir cuando existen buenos sustitutos para los servicios de depósito: monedas extranjeras (*dolarización*), mercados paralelos (*panameñas*), inventarios de bienes o especulación en bienes raíces. Esta facilidad para evadir estos impuestos resulta socialmente costosa, porque provoca la contracción del sistema financiero.

Los intentos por dirigir el crédito y controlar su uso, por su parte, aumentan sustancialmente los costos de transacciones para todos los participantes en los mercados financieros. Sin embargo, estos intentos prácticamente no tienen impacto en la asignación efectiva de los recursos, en vista de la intercambiabilidad (*fungibility*) del dinero. Lo único que logran es encarecer el crédito para los deudores y para el intermediario.

Cuando se abusa de la función fiscal o de planificación del sistema financiero, tienen lugar efectos Laffer; es decir, se provoca una disminución de la recaudación, porque la base impositiva (en este caso el volumen de transacciones financieras) se contrae más que proporcionalmente, debido a los esfuerzos de evasión arriba enumerados. En la carrera entre el crecimiento nominal excesivo del crédito y la inflación resultante, la última siempre gana y los montos reales de crédito se contraen. Cuando la regulación y el control son excesivamente restrictivos, también emigra la actividad financiera a otros segmentos no regulados del mercado y las autoridades pierden el control sobre magnitudes importantes.

Se produce así la paradoja de que, entre más fuertes y represivos son los intentos de control, cada vez menos es lo que las autoridades efectivamente controlan. Esta pérdida de control es particularmente preocupante desde la perspectiva de la supervisión preventiva (*prudencial*), ya que si es difícil vigilar unas pocas docenas de bancos en el sector formal, es mucho más difícil vigilar centenares de financieras en el sector no regulado.

En conclusión, las probabilidades de éxito de una reforma financiera dependen de los objetivos que se busquen. Una posibilidad es que la reforma financiera persiga una meta fiscal. El objetivo sería aumentar la capacidad de financiar el déficit del sector público, deteriorada por la evasión; lo que se buscaría, esencialmente, es reconstituir la base impositiva o recuperar el control perdido sobre la asignación de los fondos prestables.

El éxito de una reforma con estas motivaciones podría únicamente ser temporal. Como en el pasado, el abuso de la función fiscal transformaría al sistema financiero, de un mecanismo de intermediación entre ahorrantes e inversionistas privados, en un instrumento

para la redistribución de recursos, desde el sector privado hacia el sector público, lo que siempre se vuelve insostenible.

Alternativamente, una reforma financiera para el desarrollo económico buscaría promover las funciones de integración de mercados que le corresponden al sistema financiero. En este caso, en lugar de tratar de maximizar la recaudación implícita, las autoridades tratarían de gravar lo menos posible el funcionamiento del sistema financiero. Una reforma financiera para el desarrollo económico buscaría aumentar la eficiencia de la monetización, es decir, al enfatizar el funcionamiento de un sistema de pagos eficiente, buscaría contener la inflación. Así, la estabilización macroeconómica para impedir la inflación o la sobrevaluación de la moneda se convierte en parte integral de la reforma financiera.

La reforma para el desarrollo económico buscaría abaratar la intermediación financiera, cerrando la brecha entre las tasas de interés activas y pasivas y reduciendo los costos de transacciones para todos los participantes en el mercado. Una mejor asignación de los recursos resultaría del libre juego de la oferta y la demanda y no de la asignación administrativa de los fondos prestables. Al mismo tiempo, una reforma financiera para el desarrollo económico buscaría mejorar el manejo del riesgo en la economía.

El papel del gobierno pasaría, de los intentos de control de precios y de cantidades, a la promoción de la estabilidad del sistema de pagos, al fomento de la competencia en la intermediación financiera y a la protección de los depositantes, por sí y como medio para mantener la estabilidad del sistema. Esto usualmente requiere de:

- (a) una revisión del papel del Banco Central y el fortalecimiento de su autonomía;

- (b) una revisión de los requisitos de entrada al mercado (usualmente un movimiento hacia la banca múltiple) y la promoción de mayor competencia;
- (c) una eliminación de los impuestos y subsidios implícitos en la intermediación financiera, la libertad en la fijación de las tasas de interés y otros términos y condiciones de los contratos financieros y la eliminación de la reglamentación excesiva y
- (d) un fortalecimiento de la actividad fiscalizadora de la supervisión preventiva.

Buena parte de estos propósitos ya han sido alcanzados por la reforma financiera costarricense. Reformas como éstas enfrentan a las autoridades a ciertos dilemas difíciles, los que todavía no han sido totalmente resueltos en Costa Rica y que se examinan a continuación.

III. Dilemas en el desarrollo financiero y la supervisión preventiva

En vista de las limitaciones de los instrumentos tributarios y de lo estrecho de los mercados de valores en los países en desarrollo, el crédito bancario con frecuencia ha sido un componente importante en el financiamiento del gasto público. Estos servicios del sistema financiero en apoyo del sector público, aunque potencialmente útiles, fácilmente entran en contradicción con las funciones del sistema financiero como mecanismo de integración de mercados, cuando llevan a la utilización del impuesto inflacionario o al desplazamiento (*crowding out*) del sector privado en las carteras de crédito. El resultado es la represión financiera.

La respuesta es la búsqueda de la estabilidad macroeconómica, mediante el logro del equilibrio fiscal, a fin de evitar el abuso del sistema financiero. Sin control fiscal, el sistema

financiero no puede prosperar, ya que las demandas de financiamiento del déficit le imponen una carga demasiado elevada. Una mayor independencia del Banco Central podría servir como un escudo para proteger al sistema financiero, pero ante un debequilibrio fiscal acentuado, resulta muy difícil sostener la independencia del Banco Central.

La reforma financiera crea algunos otros dilemas importantes para las autoridades. Uno de estos dilemas surge de la estructura típica de los mercados financieros en los países en desarrollo. En estos países los mercados de valores (bonos, acciones, cédulas hipotecarias, papel comercial) son usualmente insignificantes. En general, la emisión de valores primarios es limitada. Los principales emisores son el Estado, algunas empresas estatales y los intermediarios financieros. Además, la mayor parte de estos valores primarios está en manos de los intermediarios financieros mismos. La mayor parte de los activos en manos del público son, a su vez, los pasivos del sistema bancario. De esta manera, los bancos constituyen prácticamente la única fuente de financiamiento, con recursos no propios, de las empresas. No existe mucho deseo ni posibilidad de financiarse en el mercado de valores. Esto obliga a los bancos, como única fuente de financiamiento, a aceptar riesgos demasiado elevados en sus carteras de crédito.

El dilema surge del conflicto potencial entre las funciones de monetización, por un lado, y de intermediación y manejo del riesgo, por otro. Desde la perspectiva de la estabilidad del sistema de pagos, fundamentada en la confianza de los depositantes, lo deseable es que los bancos sean lo más conservadores posible, para evitar problemas de liquidez o de solvencia que atenten contra la confianza, no sólo en un intermediario en particular, sino en el sistema como un todo.

Dada la capacidad del dinero para integrar mercados y la posición de la política monetaria como el mejor conductor de la política macroeconómica, las autoridades tienen una preocupación permanente y fundamental en mantener la estabilidad del sistema de pagos. Lo deseable, desde esta perspectiva, es una banca altamente conservadora, que tome muy pocos riesgos.

La intermediación financiera busca, por otra parte, facilitar la transferencia de recursos hacia actividades de alta rentabilidad social, las que con frecuencia están asociadas con riesgos elevados. Para promover esta transferencia, en ausencia de mercados de valores especializados en títulos de riesgo (mercados accionarios), los bancos tienen que aceptar riesgos elevados. Las dos funciones entran potencialmente en conflicto.

Una solución ha sido inducir a los bancos a tomar riesgos moderados y ofrecerle a los ahorrantes un seguro de depósitos o la garantía implícita del Banco Central de que los intereses de los depositantes serían protegidos en caso de dificultades. El seguro de depósitos, el salvamento de bancos y la garantía implícita (del Gobierno y del Banco Central) conllevan serios problemas, sin embargo.

Por una parte, le envían señales equivocadas a los intermediarios financieros en cuanto a los costos (para ellos así disminuidos) de un manejo excesivamente riesgoso de la cartera. Como ellos tienen mucho que ganar, si las cosas salen bien, y poco que perder, cuando salen mal, van a tomar mayores riesgos y ser menos cuidadosos de lo conveniente. Su comportamiento tiene un ingrediente de riesgo moral (*moral hazard*). Esto pasó en los Estados Unidos con las asociaciones de ahorro y préstamo (*savings and loans*).

El rescate de intermediarios en problema lleva, por su parte, a pérdidas de operación del Banco Central, con efectos inflacionarios, y a la inmovilización de fondos prestables en carteras crediticias de dudosa recuperación, con la correspondiente asignación de recursos a usos poco rentables. Para evitar estos problemas, resulta importante fortalecer la regulación y la supervisión preventivas, posiblemente la tarea más urgente en el proceso de reformas financieras en Costa Rica.

En trabajos que he escrito recientemente con Rodrigo A. Chaves,³ hemos encontrado útil distinguir entre:

- (a) *Regulación financiera preventiva*, como el conjunto de principios generales y normas jurídicas cuyo objetivo es el funcionamiento eficiente y estable del sistema financiero.
- (b) *Represión financiera*, como el conjunto de normas y regulaciones cuyo propósito es gravar (con tributos) las transacciones financieras y modificar los resultados que, sin esa intervención, se alcanzarían a través del mercado. La represión financiera, en lugar de la regulación preventiva, caracterizó al sistema anterior a la reforma.
- (c) *Supervisión de intermediarios financieros*, como los instrumentos de seguimiento y de examen del comportamiento de los intermediarios, para verificar el acatamiento de las normas de regulación y reducir el riesgo social que resulta de su funcionamiento. Si las normas de regulación conducen al funcionamiento eficiente y estable del sistema, entonces la supervisión tiene un papel positivo; pero si las normas son

³ Rodrigo A. Chaves y Claudio González Vega, "Principles of Regulation and Prudential Supervision: Should They Be Different for Microenterprise Finance Organizations?" Ohio State University, Economics and Sociology Occasional Paper No. 1979, Setiembre, 1992.

represivas, la supervisión, al verificar que se cumplan, es también represiva. Tal fue el caso de la antigua Auditoría General de Bancos en Costa Rica, cuyo propósito era evaluar el cumplimiento de los mandatos del crédito dirigido.

- (d) Finalmente, el comportamiento de los bancos está también restringido por el *control interno*, a saber, las actividades de los dueños de la institución financiera para detectar, evitar y castigar el comportamiento fraudulento del personal y para velar porque las políticas financieras de la institución se cumplan. Usualmente el control interno responde al interés privado de los dueños y por lo tanto no le incumbe al supervisor. Esta situación puede cambiar, cuando los derechos de propiedad no están claramente definidos, como en el caso de los bancos estatales.

Al no estar claramente definidos los derechos de propiedad en el caso de la banca estatal, no hay garantía de que sus administradores siempre tomen decisiones que promuevan la eficiencia, ya que no hay dueños ante quienes haya que responder (*accountability*). ¿Quién es responsable por esas decisiones y ante quién debe dar cuentas? Se necesita entonces un mecanismo externo que sustituya la ausencia de un control interno óptimo. Este, que es un problema semejante al que se presenta en el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, debe ser resuelto en Costa Rica.

En general, la regulación y la supervisión preventiva (o prudencial) se refieren al conjunto de normas o procedimientos para minimizar los riesgos que los intermediarios asumen, proteger al depositante y garantizar la estabilidad y solvencia del sistema como un todo.

El nuevo paradigma de la regulación y supervisión está, por lo tanto, orientado a:⁴

- (a) reducir los riesgos asociados con la concentración de la cartera de préstamos;
- (b) establecer criterios rigurosos para la calificación de la cartera y la evaluación del riesgo;
- (c) desarrollar mecanismos de alerta que permitan una intervención oportuna en caso de dificultades;
- (d) eliminar la garantía implícita asociada con el Banco Central, obligando más a los depositantes a evaluar a las instituciones y a asumir el riesgo asociado con depósitos de alto rendimiento y
- (e) cobrarle al menos parte del costo de la supervisión, rescate y liquidación de instituciones al sistema mismo.

Un tercer dilema en un proceso de reforma financiera surge del objetivo de promover una mayor competencia en el sistema. Esto implica remover barreras a la entrada al mercado y permitirle a los intermediarios financieros un mayor rango de actividades. Al disminuir los costos de operación en el mercado, sin embargo, aumenta la probabilidad de que algunos participantes asuman riesgos excesivos o adopten comportamientos fraudulentos.

Las autoridades tienen que encontrar un balance difícil entre la promoción de la competencia y los mecanismos para reducir riesgos. Un ejemplo sería la fijación del capital

⁴ Arnoldo R. Camacho, "La Experiencia de Reforma Financiera y la Supervisión Prudencial en América Latina", en Claudio González Vega (ed.), *República Dominicana: Manejo Macroeconómico y Reforma Financiera*, Santo Domingo: Programa Servicios Financieros Rurales y Ohio State University, 1992.

mínimo para un banco. Si se fija muy alto, se desestimula la competencia; si se fija muy bajo, podría estarse debilitando la estabilidad del sistema. Un aumento en el número de instituciones podría promover la competencia, pero también hace la labor de la supervisión prudencial más difícil y costosa. Aquí surge de nuevo la necesidad urgente de fortalecer a la AGEF, conforme la competencia en el sistema aumenta.

En el pasado, la estabilidad del sistema financiero fue puesta en peligro por la inestabilidad macroeconómica. Esta inestabilidad da lugar a un aumento en la variación (*varianza*) de los rendimientos esperados de los proyectos de inversión. Esto aumenta el riesgo. Esta inestabilidad también provoca una nueva covarianza positiva entre los rendimientos esperados de los proyectos de cada tipo. Los resultados de la mayoría, si no todos, los proyectos de inversión se ven adversamente afectados, al mismo tiempo, por el mal manejo macroeconómico. Este aumento en la correlación positiva también aumenta el riesgo.

El proceso de ajuste estructural le plantea, tanto a los intermediarios financieros como a los supervisores, dilemas semejantes. El proceso de ajuste estructural modifica la rentabilidad de actividades que en el pasado fueron atractivas, en vista del sistema proteccionista imperante, y que recibieron préstamos, todavía vigentes en la cartera de los bancos, cuya atención se ve comprometida por los cambios en la estructura productiva. Esto no solo obliga a los banqueros y a los supervisores a entender el proceso de ajuste estructural y a anticipar sus consecuencias, sino también a interesarse por los procesos de reestructuración de las empresas deudoras, que les permita atender adecuadamente sus obligaciones crediticias.

IV. Reforma financiera en Costa Rica

El proceso de reforma financiera en Costa Rica ha sido bien documentado por aparte.⁵ Lo que me interesa aquí es relatar cuáles son algunas de las propuestas de reforma adicional que se discuten en estos días en relación con la condicionalidad asociada con ciertos préstamos de organismos internacionales.

El propósito principal que se busca es promover una competencia todavía mayor en el sistema financiero nacional. Esto requiere eliminar los efectos negativos sobre la competencia de discriminaciones entre la banca pública y la privada.

En este sentido, las dos distorsiones más importantes son la imposibilidad de los bancos privados de captar depósitos a la vista y a corto plazo y la falta de acceso de la banca privada al redescuento del Banco Central, con recursos propios, para hacerle frente a situaciones de liquidez transitoria. Existen serias dudas, sin embargo, acerca de la viabilidad política de lograr los cambios legislativos requeridos, en el corto plazo.

Una idea que podría prosperar es eliminar impedimentos a la captación de fondos a menos de 180 días para las compañías financieras, así como continuar reduciendo, de forma gradual, los plazos mínimos de captación de fondos por la banca comercial privada.

En cuanto al Banco Central, se busca la eliminación, mediante acción legislativa, de facultades discrecionales, que no están siendo utilizadas en toda su extensión en la actualidad, pero que de usarse de nuevo perjudicarían el desempeño eficiente del sistema financiero. Esto implicaría eliminar el financiamiento directo y limitar el financiamiento

⁵ Luis Mesalles, "Reforma Financiera en Costa Rica", Proyecto Servicios Financieros, Mayo, 1992.

indirecto al Gobierno. En cuanto a los instrumentos de política monetaria, se busca sustituir los encajes, mediante su reducción progresiva, por operaciones de mercado abierto.

En cuanto a los bancos estatales, cuyo funcionamiento ineficiente distorsiona el desarrollo adecuado del sistema, se discute cómo reducir sus costos de operación y las pérdidas cuasifiscales implícitas en sus funciones, seguidos de una recapitalización del sistema.

En cuanto a la regulación y supervisión preventiva se busca:

- (a) homogeneizar y fortalecer la normativa prudencial;
- (b) evaluar la situación patrimonial de las entidades financieras;
- (c) modernizar y reforzar a la Auditoría General de Entidades Financieras (AGEF), en su capacidad de ente regulador y
- (d) fortalecer la independencia, autonomía y atribuciones de la AGEF.

Independientemente de cuántas y cuáles de estas reformas terminen siendo adoptadas en el futuro cercano, es indudable que la AGEF tendrá que experimentar todavía transformaciones importantes para hacerle frente a estos cambios y cumplir con sus responsabilidades.

REFERENCIAS

- Camacho, Arnoldo R., "La Experiencia de Reforma Financiera y la Supervisión Prudencial en América Latina", en Claudio González Vega (ed.), *República Dominicana: Manejo Macroeconómico y Reforma Financiera*, Santo Domingo: Programa Servicios Financieros Rurales y Ohio State University, 1992.
- Chaves, Rodrigo A. y Claudio González Vega, "Principles of Regulation and Prudential Supervision: Should They Be Different for Microenterprise Finance Organizations?" Ohio State University, Economics and Sociology Occasional Paper No. 1979, Setiembre, 1992.
- Mesalles, Luis, "Reforma Financiera en Costa Rica", San José: Academia de Centroamérica, Proyecto Servicios Financieros, Mayo, 1992.